

Associativismo e sindicalismo público municipal

Edgar Ávila Gandra¹ e Júlio César de Oliveira²

1 Doutor em História pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) atuando no Departamento de História, e no Programa de Pós Graduação, nível Mestrado em História PPGH e no Curso de Educação do Campo, Brasil. Também leciona no MBA em Gestão de Pessoas - UNICENTRO. É bolsista do Programa de Estágio Sênior Capes no Exterior, e pós-doutorando na Universidade do Porto (Portugal). E-mail: edgargandra@yahoo.com.br

2 Doutorando em História pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (RS). Professor da Prefeitura Municipal de Sapucaia do Sul, Brasil.

RESUMO: O artigo analisa a organização de associações de servidores públicos municipais e sua posterior transformação em sindicatos, nas cidades de São Leopoldo e Bagé, buscando efetuar aproximações e distanciamentos quanto ao tipo de ação coletiva definida pela categoria, sua relação com o gestor público e a receptividade dos tipos de entidades na base representada. A organização de classe no setor público, em especial a que se refere ao setor municipal, possui características de uma ação coletiva oriunda de demandas que variam das necessidades corporativas e sociais que envolvem diversos atores e agentes públicos nas municipalidades. A atuação da entidade representativa, enquanto associação, sofre alterações em seu status organizacional quando da conquista e garantia do direito à sindicalização promulgados na Constituição Federal de 1988, a Constituição cidadã. Os reflexos na atuação institucional, assim como na percepção dos associados às instituições e aos gestores públicos, podem ser verificados nas entrevistas efetuadas nestas duas cidades do Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Associativismo, sindicalismo, setor público, ação coletiva.

Municipal public associations and unions

ABSTRACT: This article analyzes the organization of municipal civil servants associations and their subsequent transformation into unions, in São Leopoldo and Bage, seeking make similarities and differences in the type of collective action defined by category, their relationship with the public manager and the receptivity of the types of organizations represented in the base. The class organization in the public sector, particularly as regards the municipal sector, has characteristics of a class action arising demands ranging from corporate and social needs involving various actors and public officials in municipalities. The performance of the representative body, as an association, undergoes changes in its organizational status when the conquest and guaranteeing the right to unionization promulgated in the Federal Constitution of 1988, the Citizen Constitution. Reflections on institutional performance, as well as the perception of associated in-

stitutions and public managers can be verified in interviews conducted in these two cities of the Rio Grande do Sul State.

Keywords: Associations, unions, public sector, collective action.

“Quem disser que os sindicatos são capazes de obrigar a entidade patronal a ceder e a aumentar os salários apenas com persuasão moral poderá também, sem dúvida, afirmar que os tigres se alimentam a laranja.” (OLSON, 1998, p. 64)

A demanda ao direito à sindicalização no setor público, presente desde a década de 1930, nem sempre trouxe consigo, no entanto, a submissão das instituições aos limites dispostos pela legalidade. A atuação das entidades representativas, legalizadas ou não, se deram no âmbito municipal no Rio Grande do Sul, obstaculizando ações governamentais por intermédio de paralisações e, até mesmo utilizando da greve como instrumento de pressão.

Esta necessidade de se organizar para demandar ações em prol de benefícios individuais e coletivos teria a sua origem, segundo Hobbes (2002, p. 93), no medo da opressão, assim como na confiança na opinião e autoridade alheias, que estariam fundadas na ignorância das causas ou na falta de ciência da maioria dos homens. A constituição de entidades representativas estaria sujeita, dessa forma, tão somente às necessidades e vontade dos indivíduos, independentemente assim da autorização de qualquer ordem legal para a sua existência de fato.

No âmbito do espaço público a ação constitutiva de entidade representativas de trabalhadores – os servidores públicos, no entanto, teria tratamento diferenciado do disponibilizado aos demais trabalhadores – da iniciativa privada. Isso se deve, como verifica Mancur Olson (1998, p. vii) ao fato de que aos governos “parece mais permeável à actuação de certos grupos, parecendo satisfazer-lhes as reivindicações, enquanto que, noutros casos, parece existir maior relutância em ceder às pressões a que é sujeito.”. A aprovação de legislações que visam normatizar a relação estabelecida na extração da mais-valia, definindo limitações ao patrão e direitos aos trabalhadores, destinadas ao setor privado não possuem, no entanto, tratamento isonômico quando o patrão é o próprio Estado.

A organização de estratégias específicas a fim de demandar questões atinentes às necessidades dos trabalhadores que laboravam no setor público fez com que, à partir da necessidade, os servidores públicos municipais constituíssem uma ação coletiva consubstanciada sob a forma de associações de municipais ou, em algumas situações, entidades associativas vinculadas à função exercida no espaço público.

A organização de associações, segundo Viegas (1986, p. 109), faria parte das formas de sociabilidades inseridas pelo Estado Moderno, que buscavam combater a atomização e o isolamento dos indivíduos e constituindo-se como “estratégias de coletivização dos interesses perante o Estado”.

Ganança (2006, p. 08), seguindo as definições de Tocqueville, entende que as asso-

ciações serviriam para que os indivíduos aprendessem a expressar suas opiniões, construir posições coletivas e evitar a atomização social, compondo-se enquanto “espaços de socialização e agregação de interesses no interior de diversas classes.”. Este entendimento Tocquevilliano, onde o individualismo e a desconfiança são graves problemas à democracia, percebe o associativismo como um dos principais promotores do engajamento político e da solidariedade social.

A defesa de Tocqueville à necessária existência do sistema associativo deveu-se à comparação entre o sistema implantado na Europa contraposto ao que se praticava na América, composto de inúmeras associações voltadas às mais variadas temáticas, além das associações políticas. Outros autores, como Émile Durkheim, entendiam as associações como necessárias à ocupação do vazio deixado pelo desaparecimento das corporações de ofício, constituindo-se estas como um novo mecanismo de solidariedade social, criando uma consciência moral benéfica a toda a sociedade.

Assim sendo, o capital social¹, oriundo da ação associativa, seria o principal instrumento de combate à corrupção local. Putnam (2000) verificou a presença de menores índices de corrupção em cidades que possuem um maior número de entidades associativas, relacionando isso a maior participação dos cidadãos nas questões atinentes à sua comunidade. As associações se constituem pela experiência, e pelo uso se retroalimenta, além de oportunizar mecanismos de controle da coletividade associada. Outros autores como Della Porta (2000), Power (2003), Carlos & Silva (2006) e Lüchmann (2011), seguem esta mesma linha de raciocínio, delegando às associações o objetivo de constituir um maior engajamento político destinado à manutenção da democracia e combate à corrupção.

Contudo, sendo o servidor público agente de políticas estatais, determinadas pela legislação, atua num espaço muito restrito para, com seus poderes, estabelecer alguma relação clientelista considerável. O poder delegado ao município, estando restrito à sua ação funcional, compõe um sistema decisório mais amplo, abrangendo o cumprimento de determinações de estratos superiores da hierarquia administrativa.

Também, mesmo que as associações sejam constituídas por grupos de pessoas que, por intermédio da organização de uma estrutura buscam alcançar objetivos semelhantes, estratégias privadas, apoio de demandas, coletivização de interesses ou destinadas a compartilhar benefícios, não podem ser vistas como eminentemente corporativas. Tratando-se de instituição que comporta em sua composição diversas categorias profissionais - na maioria das vezes conformadas em uma conceituação liberal restrita à ação desempenhada (professor, advogado, médico, etc.) -, a associação dos servidores públicos municipais, enquanto entidade plural, não tem como direcionar suas demandas a interesses corporativos, sendo a neutralidade do conflito de classes algo impossível à sua natureza.

A atuação exercida pelas associações de servidores públicos municipais é composta

¹ O conceito de capital social se constitui como “um conjunto de relações pessoais, que condicionaria o desempenho geral da sociedade.” (WEBER, 2006, p. 14)

por demandas que também atingem a sociedade em sua totalidade, incluindo discussões sobre o sistema de ensino, organização da saúde, implantação de políticas assistenciais, etc., envolvendo a atuação dos municipais e as condições relativas à execução dos serviços prestados à população.

No caso do associativismo público municipal, diferente do que se verificam nas análises sobre associativismo privado, os envolvidos dependem - além do reconhecimento da legitimidade das demandas da categoria representada - de condições jurídicas favoráveis para a concessão ou conquista de demandas. Distinto do que se vê na disputa nas relações privadas, onde o proibido é exercer o que contrapõe a lei, sendo as demais ações dependentes somente da vontade individual, no campo das disputas com o poder público, a limitação é definida pelo estrito cumprimento do que está previsto na legislação, sendo a ação alheia à obrigatoriedade reconhecida como ilegal.

Além da definição da legalidade, pelas regras gerais (Constituição Federal e Estadual) as associações de municipais dependem ainda de que as municipalidades normatizem as leis federais e estaduais no âmbito de legalidade local, referente à independência existente entre os entes federados, presente na legislação brasileira.

Dessa maneira, o servidor público compoando a estrutura do Estado, para Silvana Soares de Assis (2006), torna-se derivação da própria aprovação e apoio da existência do Estado de Direito, entendendo o exercício do bem comum como função principal do Estado, e compreendendo a sua atuação como instrumento direto deste. O canal de reivindicação natural destes profissionais seria a luta no campo jurídico e no campo eleitoral, estabelecendo o cumprimento do direito ou a troca do gestor. Esta ação voltada à defesa do cumprimento do direito levou a autora a definir uma "ideologia legalista" aos servidores públicos, restrita à atuação frente ao que determina o Estado de Direito e, utilizando-o como principal juiz de suas demandas.

Porém, se a atuação das entidades associativas ficassem restritas às definições disponibilizadas pela legalidade, como defende Assis(2006), muitas de suas ações não teriam sido implantadas no decorrer do século XX, inclusive após a conquista do direito à sindicalização, sendo que o exercício da negociação coletiva, assim como da greve, ainda encontram-se na fase de normatização.

No entendimento de Celene Tonella (2008), mesmo sob um regime controlado pela via institucional, o associativismo se constitui como instrumento de representação classista e de ação pedagógica, destinado a "tencionar as estruturas de dominação existentes." No entanto, esta instituição foi - e ainda é - utilizado como estratégia organizacional e reivindicativa pelos poderes públicos, em especial pelas municipalidades, como pode ser visto no estudo de Mello (1997). Neste estudo o autor define a estratégia como forma de conquista de demandas locais frente ao Estado e à União.

A utilização do sistema associativo como instrumento em prol de conquista de demandas, por parte dos gestores municipais, constituirá em 1946 a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e, em 1952 o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), sendo estes órgãos técnicos de assessoramento às gestões municipais.

Estas associações organizavam, a cada dois anos, congressos para debaterem as questões atinentes a problemas comuns encontrados pelos gestores. No ano de 1956 existiam 1.116 prefeituras e 711 câmaras de vereadores filiadas ao instituto, na qual lhes prestava assistência à distância sobre temas jurídicos, orçamentários e contábeis.

A atuação de associações de municípios pode ser verificada em países como Equador (Associação dos Municípios Equatorianos), Chile (Associação dos Governos Municipais), República Dominicana (Liga Municipal Dominicana), Colômbia (Federação Colombiana de Municípios) e Canadá (Federação Canadense de Municípios), algumas existentes desde a década de 1930. A existência de órgãos de abrangência internacional, objetivando discutir as realidades locais, também pode ser constatada no espaço institucional das municipalidades, sendo a União Internacional de Governos Locais, criada em 1913, sua principal referência. Registro a existência destas instituições objetivando demonstrar que as estruturas organizacionais presentes no espaço público, de gestores e servidores, seguiam o mesmo modelo de organização, as associações, assim como um fim próximo, reivindicarem e prestar serviços.

Contudo, apesar de possuírem aproximações e demandas comuns, as associações de funcionários e de gestores não possuem os mesmos interesses. Por enquanto a representação do gestor demanda sobre temáticas envolvendo, exclusivamente, políticas públicas, a entidade representativa dos funcionários mescla o interesse público ao privado, inerente à classe.

Como bem referenciou Silva Jr (2004, p. 41), a definição genérica apropriada à representação, neste caso, depende da forma na qual decidimos abordá-la, ou “como grupos sociais que implementam estratégias públicas”, ou “como um conjunto de indivíduos motivados por interesses privados”. Assim sendo, defendo que o associativismo dos servidores públicos não pode ser restringido à uma atuação em prol de interesses privados pois, mesmo constituindo-se enquanto entidade voltada à interesses privados, inerente ao labor, também dedica sua atuação à interesses públicos, inerentes ao cumprimento de legislações, regulação social, implantação de políticas públicas, etc. Outrossim, os ganhos privados ou corporativos, inerentes aos interesses da categoria ou função social, também terão reflexo em sua ação quando da prestação do serviço público. Um exemplo deste caso é a constituição de um plano de cargos e salários, prevendo uma carreira profissional baseada em formação escolar e em serviço, consistindo em atualização que proporcionará um melhor desempenho profissional assim como melhor aproveitamento material de instrumentos e ferramentas de trabalho.

Também entendo que a instituição associativa, mesmo se constituindo enquanto entidade formalizada em estatutos e regimentos e sendo composta por indivíduos pertencentes a variadas funções laborais, possuem em comum, como afirmou Beatriz Ana Loner (2011, p. 94), “o caráter de resposta e afirmação daquele setor, grupo ou categoria, frente à sociedade.”, não podendo ser caracterizada como uma entidade

restrita a uma atuação regulamentar ou legalista.

A fim de refletir sobre a constituição e atuação associativa municipal, constitui dos estudos de caso que refletem a transição do sistema associativo, à margem da legalidade sindical oficial mas com atuação representativa análoga à desempenhada no setor privado, em duas localidades no Estado do Rio Grande do Sul: São Leopoldo e Bagé.

Estas duas cidades, equidistantes, são constituídas por formação populacional diversa, sendo a primeira reconhecida como “o berço da colonização alemã” e, a segunda, pela proximidade da República Oriental do Uruguai, possui influências platinas em sua comunidade. Porém, a aproximação entre as duas cidades se deve ao fato de nestas ter havido a constituição, e posterior transformação, de associação de servidores em sindicato de municipais, oportunizando impressões diferenciadas entre os próprios servidores sobre a necessidade desta transição e os reflexos na atuação da entidade representativa.

CENTRO DE PROFESSORES DE SÃO LEOPOLDO (CEPROL-SINDICATO)

Como muitas outras instituições de professores existentes no Estado do Rio Grande do Sul, o Centro de Professores Leopoldenses – CEPROL constituiu-se como uma associação de professores e, não como um sindicato. Foi criado oficialmente em 10 de outubro de 1984, mas seus dirigentes atuavam junto à base classista representada mesmo antes de sua formalização institucional².

A ideia da criação desse tipo de instituição formou-se a partir das necessidades da base classista, e não por determinação externa ou legal. Surgia à medida que a mobilização acontecia. Por ser uma associação de professores, e não um sindicato, o Poder Público entendia que era uma alternativa salutar dos educadores que tinha como principal objetivo sugerir medidas de melhoria no ensino público. Por esse entendimento era normal a presença do Secretário Municipal de Educação e do Prefeito nas assembleias. Schoffen (2006, p. 60), em sua dissertação de mestrado, concluiu que, se o professor João Carlos, Secretário Municipal de Educação de São Leopoldo, “não estivesse ali, o Magistério não teria as aberturas que teve para que o processo de organização ocorresse”. Essa aproximação ao Poder Público oportunizou até mesmo a cedência de uma sala no prédio da sede da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), em 1985, favorecendo a organização e servindo de referência à categoria profissional.

Aquele espaço servia como ponto de encontro dos professores quando saíam de suas escolas: ali podiam debater sobre suas realidades escolares e refletir sobre as alternativas às mazelas encontradas no ensino público. Mas, a manutenção do prédio e do material de expediente eram custeados pelos próprios dirigentes, que arcavam

² A Associação de Funcionários Municipais de São Leopoldo foi fundada em 15 de agosto de 1947, sendo reconhecida como de utilidade pública pela Lei municipal nº 157, de 27 de janeiro de 1950.

também com a responsabilidade de organização de atividades, mesmo que, para isso, utilizassem seus momentos de lazer, como finais de semana. Uma professora, em entrevista à educadora Leocádia Inês Schoffen (2006, p. 62), relatou que a entidade “só tinha uma máquina de escrever, tínhamos que ligar de orelhão, não tinha secretária, não tinha ninguém³”.

O entendimento de uma representação de classe, independente do Poder Público e de partidos políticos, por intermédio de uma democracia interna da classe, encontra-se presente nas declarações de Leocádia, que se referia ao CEPROL como uma entidade democrática, em que “até a cor do símbolo tinha passado por discussão com a categoria”. Forjou-se como entidade de classe baseada em sistema de colegiado já que, mesmo existindo uma diretoria eleita, era esse grupo que tomava as decisões mais importantes. Também estava presente a figura do Conselho Político Sindical, espaço de debates da instituição que contava com a presença de dirigentes eleitos pela base classista. Entretanto, toda essa estrutura refere-se a uma organização associativa, não sindical, que contava com a presença de filiação de quase toda a categoria.

Quando da obrigatoriedade legal de transformarem-se as entidades de representantes dos servidores públicos em sindicatos, o CEPROL encontrou dificuldades. No momento do debate com a sua categoria, em 1989, existia no município a Associação de Funcionários, o que possibilitava a junção de entidades, ação que não foi aceita pela categoria dos professores, que propuseram a transformação da sua própria entidade em sindicato. Essa alteração, burocrática, ocasionou uma diminuição considerável nos quadros associativos, em detrimento da alteração do status da entidade. A professora L. relata em entrevista que

[...] no início quando eu entrei, havia o grupo de diretores das escolas, era muito forte dentro da associação de professores, basicamente assim, a liderança da escola, vamos dizer assim que era a direção, ela acabava também sendo a representação dentro da associação dos professores, então isso tinha um enorme papel no momento, por exemplo, de uma greve, a direção, você imagina a direção de uma escola participar, de um indicativo, participar no conselho político-sindical, de tirar um indicativo de greve e levar esse indicativo pra assembleia, bom ela ia pra escola e trabalhava isso com os seus professores, quer dizer, 'eu vou parar, vamos parar gente', então assim, isso agregava muito, e eu vejo que, quando o CEPROL se transformou em sindicato, houve uma diminuição dessa efetiva participação das direções de escola. (SCHOFFEN, 2010)

A relação entre a entidade e seus representados possibilitava a aproximação de di-

³ Essa realidade da estrutura física das instituições sindicais, no sindicalismo público, consta em todas as entrevistas efetuadas, além de encontrar-se registrada em Atas de reuniões dos sindicatos, federação e confederação.

retos de escolas, que eram escolhidos e nomeados pelo Poder Público, nesse caso, aliados do gestor, numa ação de defesa da categoria funcional, a qual, em muitas assembleias convocadas pelos diretores de escola, estaria também presente o próprio Secretário de Educação ou, até mesmo o Prefeito Municipal.

Era uma realidade atinente à uma associação de professores, entendida pelo poder público como aliada à sua ação, e não a uma entidade sindical, destinada à defesa mais formal e no âmbito legal de suas demandas classistas ou do cumprimento de legislações. A transformação do CEPROL em sindicato ocasionou uma ruptura na base representada, e os primeiros a saírem da instituição foram os diretores de escola. Para a professora L., a razão da diminuição de filiados se deve

[...] talvez até pela incompreensão do papel do sindicato, eu acho que não foi bem compreendido essa mudança pela categoria, então, enquanto era associação, era, uma coisa assim mais pura, mais vocacionada, mais espontânea, de participação, e aí foram melhorando as condições da categoria, mas, ao mesmo tempo, essa ferramenta teve uma transformação para algo que, que na minha opinião assim para muitos da categoria, cheirava a classe proletária, a pensar, estava muito acostumada a pensar o sindicato dos metalúrgicos, sindicato da borracha, que enfim, eram organizações de classes operárias, e aí os professores, quando se transformou em sindicato, o professorado acabou recuando um pouco, não compreendendo que essa ferramenta era, que era uma transformação obrigatória pela legislação sim, mas que a ferramenta em si, se mantinha, então, eu acho que não foi bem compreendido esse processo pela categoria, muitos acabaram se afastando, muitas dessas lideranças, principalmente de direção. (SCHOFFEN, 2010)

Existiam, naquele momento, duas ações contínuas na categoria dos professores municipais de São Leopoldo, uma referente à obrigatoriedade legal de transformar a entidade em sindicato e outra, que entendia que essa ferramenta classista relacionava-se exclusivamente aos proletários. A categoria entendia-se excluída dessa definição de trabalhador, ignorando a razão de transformar a sua associação em sindicato.

Também se verifica, no relato da professora, que os sindicatos privados, exemplificados pelos metalúrgicos e da borracha, eram vistos como entidades reivindicatórias relacionadas à classe operária, numa tentativa de organizar os trabalhadores em classes, de acordo com suas atividades laborativas: aquelas em que se executam atividades fundadas na ação física e eram consideradas menos importantes do que aquelas em que se executavam atividades de ordem intelectual, como o magistério, sendo impossível enquadrá-las em instituições com a mesma organização.

O CEPROL, enquanto ainda não era sindicato, conseguia assegurar participação de muitos docentes, e a assembleia era um espaço de discussão

[...] lotado, muito lotado, todo mundo, junto (...), no período que era Centro de Professores. E a gente ouviu, quando a gente resgata essa história, nos vinte anos ali que, os próprios professores falavam 'quando era centro, era uma coisa, quando muda pra sindicato, vira outra, coisa'. Que afasta um pouco as pessoas, também é dito isso. (LUCAS, 2011)

A alteração do termo Centro por Sindicato também é definida pela professora A. L. como uma das causas para o afastamento dos professores da instituição, onde

[...] a palavra Centro, tem uma configuração mais amena que a palavra sindicato, e, nessa década de oitenta, o sindicato ainda assustava muito, não é, mesmo que as pessoas anteriormente faziam o movimento; quando vira sindicato, elas tomam um susto muito grande. E por isso, um dos motivos do afastamento aí não é. (LUCAS, 2011)

Outro problema enfrentado pela direção da instituição, quando da organização pós-Constituição de 1988, foi a partidarização. Muito presente nos relatos dos entrevistados, a presença de ideologias partidárias nas definições do andamento das demandas classistas tem sido fator importante para a dessindicalização dos quadros. Com a transformação da entidade em sindicato, foi introduzida na direção uma política de oposição ao poder constituído, com o intuito de alterar a organização política da municipalidade, mesmo existindo na base professores que entendiam essa ação como alheia aos anseios da categoria. Esse tipo de ação acabou afastando a direção do sindicato de sua base representada, causando o esvaziamento da instituição.

Essa partidarização era reflexo das disputas encontradas em outras instâncias de poder na cidade, num embate de forças político partidárias pelo maior controle institucional e dos movimentos sociais, incluindo o sindicalismo. Quando da segunda eleição do sindicato, pôde-se evidenciar a presença dos partidos, havendo a presença de duas chapas do Partido dos Trabalhadores (PT) e uma do Partido do Movimento Democrático do Brasil (PMDB). A presença de duas chapas do PT ocorreu, segundo relato, a partir de uma ruptura interna do partido, em relação aos caminhos a serem tomados pelos dirigentes, quando eleitos. Essa atitude demonstra que o partido político, independente de sua ideologia, buscava tomar o espaço do sindicato de classe e defender suas demandas partidárias por intermédio deste⁴.

A chapa vencedora era oriunda do Partido dos Trabalhadores (PT) e seguia as definições deste para a organização sindical, que consistiam em manter o sistema de colegiado, atividade de base, com visitas às escolas e divulgação por intermédio de boletim informativo. Esse boletim buscava, além de divulgar as atividades da entida-

⁴ A aproximação à ênfase na política é vista, por Mancur Olson (1998, p. 76), como uma das principais razões da falha do sindicalismo, sendo defendido por este autor que a retomada do "sindicalismo de negócios" configurou-se como uma das principais razões do sucesso do sindicalismo norte-americano.

de, atuar como instrumento de divulgação de atividades de formação, já que a entidade sindical passou a promover

[...] oficinas pedagógicas, que também nós, claro, aproveitamos enquanto um instrumento de construir, reconstruir essa relação com a categoria, que estava carente de um processo de formação, pedagógica e política, então a gente começou a, e assim, isso foi um movimento, para mim, importantíssimo, a gente teve uma participação muito grande: vinham, às vezes, oito a dez municípios da região participar também junto conosco das atividades pedagógicas. (SCHOFFEN, 2010)

A utilização do sistema de formação, entendido como abandonado pela Secretaria de Educação, proporcionou o reencontro entre representante e representados, o que facilitou a sindicalização dos profissionais que haviam se afastado, já que viam na entidade, novamente, um espaço de formação, necessária à sua atividade laborativa.

A oferta de cursos, com descontos para associados, lembrava a atuação como associação, baseada no assistencialismo e na disponibilização de momentos de lazer e formação. O sindicalismo revestiu-se do associativismo para buscar novos sindicalizados, oferecendo benefícios, além de manter sua atividade principal de representação diante das demandas da categoria.

A realização de atividades conjuntas de formação entre o CEPROL, a Associação dos Docentes da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (ADUNISINOS), o Sindicato de Professores (SINPRO) e o Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERGS), era reflexo da ação utilizada pelas associações e sindicatos quando do período de redemocratização, unindo trabalhadores de entidades próximas, por profissão, que buscavam defender, numa atitude ampla, as demandas das categorias, mesmo que estas fossem diferentes no âmbito estrutural ou legal. Essa era vista como uma atitude pertinente à atuação sindical, defendida inclusive pela estrutura partidária, que previa o auxílio contínuo dos trabalhadores quando de suas lutas classistas.

Nesse período, compreendido entre os anos de 1989 e 1998, a atuação sindical baseou-se na disputa entre as demandas da categoria e os acordos conquistados em audiência com o Poder Público. A relação entre o sindicato e o Prefeito era conturbada e a instituição não era recebida pelo Poder Executivo ou eram organizadas reuniões que terminavam sem resultados devido aos posicionamentos intransigentes do gestor público.

A atuação do CEPROL, desde a sua transformação em entidade sindical, relacionou-se não só à sua potencialidade em enfrentar a impossibilidade de impor a legalidade - já que o servidor público não possui direito de greve ou convenção coletiva-, por intermédio de negociações impostas por ações políticas frente à população, como também a reorganização como entidade, conquistando o retorno da maioria dos professores à sua base classista.

SINDICATO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE BAGÉ (SIMBA)

Da mesma maneira que ocorreu com o CEPROL, o Sindicato dos Servidores Públicos de Bagé (SIMBA) surgiu como Associação de Servidores Municipais, no dia 8 de setembro de 1971. A alteração estatutária da instituição, transformando-a em sindicato, ocorreu em 09 de março de 1990, seguindo os encaminhamentos de concessão do direito à sindicalização também aos servidores públicos, oportunizado pela Constituição de 1988.

Na fundação da associação, ocorrida na Câmara Municipal de Vereadores de Bagé, os presentes na assembleia decidiram eleger como presidente de honra o Sr. Dr. Antônio Cândido Silveira Pires, prefeito municipal à época, num sinal de aproximação verificado posteriormente na documentação da associação e na atuação assistencial da instituição, até a sua transformação em sindicato, como se verificou em São Leopoldo. Os membros da assembleia de fundação escolheram o servidor Julio Acenato Nunes como presidente da instituição, para o mandato compreendido entre os anos de 1971 e 1974. O primeiro ato da Diretoria Provisória da instituição foi a criação de uma comissão com o intuito de organizar os estatutos da associação de municipais.

No dia 25 de julho de 1989, surge o Sindicato de Professores e Funcionários de Estabelecimentos de Educação Municipal de Bagé, entidade com representação direcionada aos professores e funcionários municipais de escolas da municipalidade. Nesse novo contexto, os professores criam sua instituição sindical, separando sua luta da dos demais servidores públicos da cidade que continuam sendo representados pela Associação de Municipais.

O presidente do Sindicato de Professores e Funcionários de Estabelecimentos de Educação Municipal de Bagé (SINPROFEM), L. V. L., natural de Bagé, professor municipal desde 1986 e militante da Associação de Professores e Funcionários na época da transformação em sindicato, relata que a razão de existirem dois sindicatos na representação dos servidores municipais fundamenta-se no fato de que

[...] se imaginava na época que a antiga associação que existia na época [a Associação de Municipais de Bagé - AMBA] não fazia um trabalho direcionado para o magistério, mais um trabalho de base assim, um trabalho que se direciona pra todas as categorias, mas que se direcionasse para o sindicato de professores, ou seja, pra categoria de professores, não existia na época, e até hoje, tem muita gente que até, professores que se associam lá, mas, mais por interesses assim, como vou te dizer, lá é um sindicato mais assistencialista [...]. (LACERDA, 2011)

Justifica, dessa maneira, assim como outros entrevistados, que a criação do sindicato específico do magistério e funcionários de escola tem sua origem na pouca atua-

ção da Associação de Municípios ante as demandas da categoria, entendidas como “diferentes e específicas”, ocasionando a necessidade de criar uma associação mais dedicada às reivindicações desses funcionários. Como Associação de Municípios (AMBA) tinha como principal atuação a que se voltava à busca de convênios e parcerias com o comércio local, com a finalidade de oportunizar aos servidores públicos municipais o parcelamento de suas compras por intermédio de desconto na folha de pagamento e em várias parcelas, estaria negligenciando a representação dos interesses profissionais dos associados. Essa prática assistencialista, segundo a professora C. P. S., mantém-se após a transformação da instituição em sindicato, porque

enquanto era associação era a questão do, do que a associação oferece, do que tu vai poder retirar em questão de, de manutenção da tua própria vida, que ainda hoje o sindicato faz isso, é uma prática que se repete, e se tu tentar tirar tu não consegue, porque o sindicalizado, ele se tornou dependente disso aí, financeiramente também. (SILVEIRA, 2011)

O desejo de sanar demandas individuais por intermédio de associações não configura, como defende Olson (1998, 0. 07), que estas percam sua definição como entidade fundamentalmente de representação de interesses coletivos. A utilização de ações individualizadas consistiria segundo este autor, em instrumento de ampliação da ação disponibilizada pelas associações que, no entanto, não seriam a sua intenção principal.

No dia 04 de março de 1990, após convocação dos associados da AMBA, realizou-se assembleia geral com o objetivo de transformar a associação em sindicato. Na pauta da assembleia constava, além da transformação em entidade sindical, a aprovação dos estatutos dessa nova instituição, diferente do que ocorreu quando da criação da associação, em que os diretores eleitos pela coletividade encaminharam a criação de uma comissão para a criação desse regimento interno da instituição.

A presidência dos trabalhos, durante o período em que era associação, era efetuada pelo Sr. Adair Lacerda de Oliveira, que se manteve no cargo após a transformação em entidade sindical, e que permaneceu nessa situação até o ano de 1996. Na ata de fundação do Sindicato de Municípios de Bagé - ato que oficializa a transformação da associação em sindicato-, constam as seguintes informações:

Abriu o trabalho da presente assembléia o Sr. Adair Lacerda de Oliveira, sobre a transformação da Associação de Municípios de Bagé em Sindicato, que posto em votação, foi aprovado por unanimidade. A seguir foi feita a leitura dos Estatutos pelos colegas Nércio José Pedra Fagundes e Glenio Pires da Silveira convidados pelo presidente para tal fim, após feita a leitura dos Estatutos, posto em votação foi aprovado por unanimidade [...] (SIMBA, 1990)

Pode-se verificar que as alterações estatutárias e a composição da diretoria estavam previamente estabelecidas pelos membros da diretoria da associação e que a alteração direcionou-se exclusivamente para a transformação legal da instituição, de associação em sindicato, com o objetivo de oportunizar maior representatividade perante os órgãos públicos e o Poder Judiciário.

A atuação frente ao Poder Executivo ocasionou a aproximação do SIMBA e do SINPROFEM no ano de 1994, quando alguns dirigentes da entidade docente relataram que “professores que *ganhão* (*sic*) bem e que têm cargos de confiança *deicharão* (*sic*) os cargos para se unirem ao Magistério” (SIMBA, 1994). Nessa ocasião, registrou-se que vários professores optaram por aproximar-se da categoria e por reivindicar conjuntamente, mesmo que para isso tivessem perdas salariais oriundas da perda de cargos políticos concedidos pelo Poder Executivo, demonstrando uma maior coesão dos interesses de todos os servidores em prol da coletividade.

Quando da eleição de 1996, alguns servidores associados ao sindicato sugeriram que a data da assembleia de eleição fosse alterada, o que gerou debates acalorados, inclusive havendo “agressões verbais e tentativas de tumulto pelos funcionários Marcos, Edgar e Arruda na busca de interromper os trabalhos e impedindo que os mesmos transcorressem com normalidade, havendo ainda, colegas com visíveis sintomas de embriagues.” (SIMBA, 1996)

A alteração na presidência do sindicato ocorre somente no ano de 1996, quando Adair Oliveira foi substituído por Maria Sônia Marin Martins, que se manteve na presidência até o ano de 2005. Essa gestão do sindicato, assim como a categoria dos servidores públicos de Bagé, ficou marcada pelo atraso de pagamentos de salários, que perdurou por mais de dois anos.

Em uma assembleia da categoria, realizada dia 21 de novembro de 1999, o principal ponto de debates direcionou-se à resolução do atraso dos salários que, naquele período já somava mais de um ano. Apesar da urgência da demanda e da execução de várias reuniões com o Poder Público, que geraram acordos não cumpridos pelo Prefeito Municipal, optou-se por realizar nova reunião, ao invés de divulgar propostas direcionadas à sensibilização da população diante da realidade dos servidores municipais. Optou-se por uma “negociação sem radicalismo” (SIMBA, 1999).

Os sindicatos de Bagé, SINPROFEM e SIMBA, inclusive executaram levantamento sobre a situação regional dos municípios no que se relaciona a atrasos de salários, constatando que “Pelotas está em *atraso*(*sic*) [de salários] de 9 meses e outros municípios estão em *atraso*(*sic*). [...] Foi feito um levantamento das cidades que também estão em *atraso*(*sic*), são várias.”, figurando este como a principal razão para manter-se a negociação com o Poder Público (SIMBA, 1997).

Também nessa gestão, iniciaram-se debates sobre a questão da unicidade sindical no serviço público municipal de Bagé, quando, em assembleia unificada entre os sindicatos (SIMBA, SINPROFEM, Intersindical e Rodoviários), havia o entendimento de

que “nem um (sic) trabalhador não poderá pertencer a dois sindicatos”, assim como havia o entendimento de alguns sindicalistas de que “não poderá existir dois representantes sindicais”. Em defesa da pluralidade sindical na base municipal, o SIMPROFEM defendia que a diferença encontra-se na atuação, onde o SINPROFEM “atua na área pública sindical” e o “SIMBA na área pulitica (sic) sindical e na área assistencial (sic).” (SIMBA, 1997). A diferenciação da representatividade situa-se na relação econômica com o funcionalismo, sendo política ou financeira.

Em sua gestão sindical, a Presidente Maria Sônia Marin Martins, após a “conquista do recebimento de salários atrasados”, manteve atuação voltada à busca de novos direitos aos servidores com a prática de aproximação do Poder Público. Tinha por lema de atuação sindical a seguinte frase: “primeiro, procura resolver os impasses administrativamente, negocia e, se não atingir o objetivo, busca outros caminhos”⁵.

No governo de Luiz Fernando Mainardi (Partido dos Trabalhadores -PT), o Sindicato obteve a regularização dos pagamentos de salários, assim como um calendário de pagamento de atrasados, o que oportunizou uma aproximação da instituição sindical com o Poder Executivo, constando, inclusive, propagandas oficiais da prefeitura no informativo do sindicato (SIMBA, 2001).

Após a aproximação com o Poder Público, e com a organização de um calendário de pagamentos, houve um aumento da sindicalização de vários professores no SIMBA. Em razão dessa aproximação do sindicato do quadro geral (SIMBA) das demandas dos professores, surgiram, na base sindical, entendimentos de que “os sindicatos, SIMBA e SIMPROFEM deveriam se unir”. No entanto, a Presidente do SIMBA, Maria Sônia, entendia que “as lutas não são iguais, pois o SIMBA luta pelos funcionários” (SIMBA, 1998). Havia o entendimento da direção do Sindicato de Municípios de que funcionário público não era sinônimo de professores, mesmo havendo na base dessa instituição sindical muitos sócios oriundos dessa função pública.

Esta atuação do SIMBA gerou descontentamento por parte da direção do SINPROFEM, em disputa pela base de representação, ocasionada pelas conquistas dessa entidade frente ao Poder Público. Em assembleia de 25 de abril de 1998, a presidente do SIMBA, Maria Sônia Campos, registrou que

[...] foi chamada na administração em função do grande número de professores que se associaram em vista do acordo e ainda que o SIMPROFEM acha que o nosso sindicato estava esvaziando o que houve um chamamento da Intersindical e na Câmara de Vereadores para prestar contas deste fato. (SIMBA, 1998)

Também foi determinado nessa reunião que, após debate com a categoria, com o Poder Executivo, com a Câmara Municipal de Vereadores e com o SINPROFEM, “não

⁵ Essa frase consta no panfleto de campanha da Chapa 1, que tinha como candidata a presidência Maria Sonia Marin Martins, para a gestão 2002-2005 do Sindicato de Municípios de Bagé (SIMBA).

associaria mais nenhum professor” (SIMBA, 1998). Tratou-se de regulamentar, pela diretoria das duas entidades, a base de representação de cada sindicato.

A sindicalização de professores no Sindicato de Municipários, oportunizado pela atuação de seus dirigentes que garantiram, por intermédio de negociações com o gestor público, a organização de um calendário de pagamentos, se aproxima ao que define Olson (1998, p. 45) quando se refere ao incentivo animador dos indivíduos, sendo atuante seletivamente, no âmbito individual, e que constitua ganho real aos associados.

Com a instituição do FUNDEF, em 1998, houve, em assembleia do SIMBA, uma formação direcionada aos professores, com o intuito de esclarecer as dúvidas geradas por esse novo ordenamento legal que tinha relação direta com o pagamento de professores e funcionários de escolas, mesmo essa demanda sendo oriunda do magistério e, conseqüentemente, assunto de interesse direto do SINPROFEM.

Porém, mesmo após o entendimento entre as instituições, muitos professores continuaram se associando ao SIMBA. Para G. A. R., professora municipal desde o ano de 1985, o professor sindicalizava-se no Sindicato de Municipários de Bagé (SIMBA), principalmente,

[...] prá ter vale gás, prá comprar em loja, prá dentista, prum monte de coisa” e entende que “os próprios funcionários não têm também interesse de juntar” as instituições, já que o movimento “se criou ao longo da história” e “cada um pegou um caminho e seguiu. (RIBEIRO, 2011)

O SINPROFEM e o SIMBA, em Bagé, atualmente, coexistem com a dupla filiação sindical, exatamente pelo fato de a transformação da associação de funcionários haver se tornado sindicato e não ter surgido posteriormente outra instituição fundamentalmente assistencialista para suprir as necessidades criadas ao longo da história do funcionalismo público municipal.

Contudo, a relação estabelecida com a Federação de Sindicatos de Servidores Municipais do Estado do Rio Grande do Sul (FESIMERS), entidade de segunda classe, será exercida somente pelo Sindicato de Municipários de Bagé, ficando o SIMPROFEM alheio a esta formação confederativa. A busca por uma ação conjunta mais ampla, por intermédio de confederações federações de sindicatos, segue uma lógica voltada ao acesso de conhecimentos especializados que, em detrimento de altos custos, não poderiam ser oferecidos diretamente pelo sindicato (OLSON, 1998, p. 67).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fica evidente que o associativismo no setor público antecede à promulgação da Carta Constitucional de 1988. Também se percebe que a reestruturação do sistema representativo como sindicato foi precedido pelo ordenamento jurídico-legal do país

onde, sem consentimento pleno da categoria representada transformaram-se associações em sindicatos de servidores públicos municipais. Porém, as alterações ocorridas no sistema sindical são frutos do período anterior ao regime ditatorial instaurado em 1964, com a luta pela instituição de um sistema livre das intervenções do poder público, como ocorria desde o seu nascedouro com o Governo Vargas, na década de 1940.

A reestruturação jurídica convivia com a necessidade de uma nova forma de representação no setor público porém, estes encaminhamentos, eram compartilhados pela ação conjunta com o setor privado. Essa aproximação na atuação também possibilitou que o setor público se buscassem adequações presentes no setor privado, independente das questões específicas de cada setor presentes na legislação brasileira. Essas diferenças ficaram evidentes no fato de dispor espaço dedicado exclusivamente ao sindicalismo do setor público na Constituição de 1988, em separado dos demais trabalhadores, quando se constitui a Comissão de Direitos dos Trabalhadores e dos Servidores Públicos na Assembleia Nacional Constituinte, em 1987.

A adequação jurídico-institucional das associações de municipais, sejam elas amplas (de servidores) ou específicas (de professores), também se constituiu pela necessária representatividade no judiciário, assim como pela obrigatoriedade do código sindical objetivando o recebimento da contribuição sindical.

A constituição destes grupos de pressão, opostos à uma política excludente de trabalhadores do espaço de representação de classe, também dependia de custeio financeiro. Nas fases embrionárias das instituições, o custeio de ações burocráticas como publicações de editais de assembleias, registro cartorial, envio de correspondências e contratação de profissionais, eram providos pelos próprios interessados, geralmente aqueles que irão constituir as primeiras diretorias da instituição.

Contudo, com a transformação de associação em sindicato também oportuniza a aquisição do direito à percepção da contribuição sindical, de forma compulsória. Essa conquista, componente do sistema sindical vigente no Brasil desde a década de 1940 e alvo constante de críticas por parte de teóricos, sindicalistas e partidos políticos, constituiu-se uma das principais – senão a principal, pelo menos a maior, fonte de recursos para a instituição representativa. Contudo, por se tratar de contribuição compulsória, também não se constitui como unanimidade na categoria dos servidores públicos.

Porém, sendo uma categoria onde a isonomia prepondera como força de lei – sendo impossibilitada a concessão de benefícios e direitos a uma parcela de servidores em detrimento dos demais-, as conquistas oriundas da atuação sindical convergem como ganhos a todos os profissionais. Assim sendo, independente da sua filiação ou não ao sindicato, este receberá os benefícios conquistados pela entidade que não recebe nenhum recurso oriundo deste trabalhador. Dessa maneira, para Olson (1998, p. 69), a contribuição compulsória justificasse pela amplitude da ação coletiva desempenhada pela natureza da instituição sindical. Para Melo Junior (2007, p. 85) trata-se

de uma afirmação errônea a que define a contribuição compulsória como contraposta à liberdade individual de livre associação pois, sendo a instituição sindical uma entidade de natureza coletiva, disponibilizando ganhos coletivos, a ação coercitiva jamais poderia ser vista como inadequada.

Nos dois casos analisados se pode perceber que a transformação das associações em entidades sindicais não obteve aprovação plena da categoria representada, assim como, constituiu-se como objeto de críticas junto ao poder público que, percebendo-se enquanto patrão e não mais “parceiro”, altera suas relações com a entidade, mesmo que esta fosse composta pelos mesmos servidores e mantivesse a defesa das mesmas questões demandadas anteriormente.

BIBLIOGRAFIA

- ASSIS, Silvana Soares de. **O sindicalismo dos trabalhadores do setor público e as reformas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2006, Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- CARLOS, Euzinia & SILVA, Marta Zorzal e. **Associativismo, participação e políticas públicas**. Revista Política e Sociedade, nº 09, Outubro de 2006.
- DELLA PORTA, Donatella. Social Capital, beliefs in government and political corruption In PUTNAM, Robert; PHARR, Suzan (ed.). **Disaffected democracies**. New Jersey: Princeton University Press, 2000. V 1, pp. 202-230.
- GANANÇA, Alexandre Ciconello. **Associativismo no Brasil. Características e limites para a construção de uma nova institucionalidade democrática participativa**. 2006, Dissertação. (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. 3ª edição. Lisboa: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2002.
- LACERDA, L. V.. **Entrevista concedida a Júlio César de Oliveira**. (Bagé, 06 abr. 2011)
- LONER, Beatriz Ana. Identidade coletiva: alguns apontamentos teórico-práticos em história oral. In: VI ENCONTRO REGIONAL SUL DE HISTÓRIA ORAL: NARRATIVAS, FRONTEIRAS E IDENTIDADES. 2011, Pelotas. **Anais do VI Encontro Regional Sul de História Oral: Narrativas, Fronteiras e Identidades**. Pelotas: Ed. da UFPEL, 2011.
- LUCAS, A.F.T. **Entrevista concedida pela Presidente do Centro de Professores Leopoldenses (CEPROL-Sindicato) a Júlio César de Oliveira**. São Leopoldo, 18 mar. 2011.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Associativismo civil e representação democrática In SCRERE-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Movimentos sociais e participação. Abordagens e experiências no Brasil e na América Latina**. Florianópolis: Editora da IFSC, 2011.
- MELLO, Diogo Lordello de. **Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países**. RAP. Rio de Janeiro, 31(6). Nov/Dez 1997.
- MELO JUNIOR, João Alfredo Costa de Campos. **A ação coletiva e seus intérpretes**. Re-

- vista Pensamento Plural, Pelotas [01]: 65-87, julho/dezembro 2007.
- OLSON, Mancur. **A lógica da acção colectiva. Bens públicos e teoria dos grupos**. Tradução Maria Dulce Cláudio Guerreiro e Margarida Lima de Faria. Oeiras: Celta editora, 1998.
- POWER, Timothy, GONZALES, Júlio. **Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial**. Revista de Sociologia Política (21): 51-69, 2003.
- PUTNAM, Robert; PHARR, Suzan (ed.). **Disaffected democracies**. New Jersey: Princeton University Press, 2000. V 1, pp. 202-230.
- RIBEIRO, G. A.. **Entrevista concedida a Júlio César de Oliveira**. (Bagé, 05 abr. 2011.)
- SCHOFFEN, L. I. **Entrevista concedida a Júlio César de Oliveira**. (São Leopoldo, 08 set. 2010)
- SCHOFFEN, Leocádia Inês. **Historicizando a (Des)construção da gestão democrática em São Leopoldo: um olhar sobre o papel do CEPROL-Sindicato, do Executivo Municipal e das direções de escolas**. 2006, Dissertação. (Mestrado em Educação) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2006.
- SILVA JR. Adhemar Lourenço da. **As sociedades de socorros mútuos: estratégias privadas e públicas (estudo centrado no Rio Grande do Sul-Brasil, 1854-1940)**. 2004, Tese. (Doutorado em História) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.
- SILVEIRA, C. P.. **Entrevista concedida a Júlio Cesar de Oliveira**. (Bagé, 04 abr. 2011)
- SIMBA. **Ata nº 01**. Sindicato dos Municipários de Bagé, 09/03/1990.
- SIMBA. **Ata nº 19**. Sindicato dos Municipários de Bagé, 18/03/1994.
- SIMBA. **Ata nº 27**. Sindicato dos Municipários de Bagé, 10/02/1996.
- SIMBA. **Ata nº 53**. Sindicato dos Municipários de Bagé, 17/10/1997.
- SIMBA. **Ata nº 57**. Sindicato dos Municipários de Bagé, 13/02/1998.
- SIMBA. **Ata nº 86**. Sindicato dos Municipários de Bagé, 21/10/1999.
- SIMBA. **Informativo do Sindicato dos Municipários de Bagé (SIMBA)**, Ano I, Dezembro de 2001.
- TONELLA, Celene. **Participação social, cultura política e indicadores de associativismo: os dirigentes de entidades sociais**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 158-189, jul.- dez. 2008.
- VIEGAS, José Manuel Leite. **Associativismo e dinâmica cultural**. Revista Sociologia e Práticas, nº 1, 1986.

Artigo recebido em 01 de junho de 2015.

Aprovado em 10 de julho de 2015.